

DOMSTOLENS DOM

11. juni 1991 \*

I sag C-300/89,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Ricardo Gosalbo Bono og Alain van Solinge, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

**Europa-Parlamentet** ved juridisk konsulent Jorge Campinos, bistået af Johann Schoo og Kieran Bradley, Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg i Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

intervenient,

mod

**Rådet for De Europæiske Fællesskaber** ved Arthur Alan Dashwood, direktør for Rådets Juridiske Tjeneste, og Jill Aussant, ekspeditionssekretær i samme tjenestegren, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Jörg Käser, direktør for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Rådets direktiv 89/428/EØF af 21. juni 1989 om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør (EFT L 201, s. 56),

har

\* Processprog: fransk.

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler og M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro  
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 30. januar 1991, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved R. Gosalbo Bono og J. Amphoux, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. marts 1991, afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 28. september 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 89/428/EØF af 21. juni 1989 om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør (EFT L 201, s. 56).
- 2 I dette direktiv, som Rådet har udstedt med enstemmighed i henhold til EØF-Traktatens artikel 130 S, »fastsættes... de nærmere regler for harmonisering af programmer for nedbringelse af forurening fra affald fra eksisterende industrianlæg med henblik på at bringe denne til ophør og for at forbedre konkurrencevil-

kårene for titandioxidindustrien« (artikel 1). Med henblik herpå fastsættes harmoniserede krav til behandlingen af de forskellige typer affald fra titandioxidindustrien. Således indføres der et totalt stop for visse former for affald fra eksisterende industrianlæg, som anvender bestemte forarbejdningsprocesser (artikel 3 og 4). For andre former for affald fra eksisterende industrianlæg derimod fastsætter direktivet maksimumsværdier for farlige stoffer (artikel 6 og 9).

- 3 Det fremgår af sagen, at der til grund for det anfægtede direktiv ligger et forslag, som Kommissionen forelagde Rådet den 18. april 1983, og som havde hjemmel i EØF-Traktatens artikel 100 og 235. Som følge af Den Europæiske Fælles Akts ikrafttræden ændrede Kommissionen retsgrundlaget for sit forslag, således at det herefter havde hjemmel i EØF-Traktatens artikel 100 A, der var indsat i Traktaten ved Den Europæiske Fælles Akt. Rådet indtog under sit møde den 24. og 25. november 1988 imidlertid det fælles standpunkt, at det fremtidige direktiv skulle udstedes med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 130 S. Til trods for de indvendinger, som blev fremsat af Europa-Parlamentet, der — da det blev hørt af Rådet i henhold til artikel 130 S — havde fundet det af Kommissionen valgte retsgrundlag korrekt, udstedte Rådet det pågældende direktiv med artikel 130 S som hjemmel.
- 4 Da det således er Kommissionens opfattelse, at direktiv 89/428 savner gyldig retshjemmel, for så vidt som det er udstedt i henhold til artikel 130 S og ikke i henhold til artikel 100 A, har den anlagt nærværende annullationssøgsmål.
- 5 Ved kendelse af 21. februar 1990 har Domstolen givet Europa-Parlamentet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.
- 6 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 7 Kommissionen har, støttet af Europa-Parlamentet, gjort gældende, at uanset direktivet bidrager til beskyttelse af miljøet, er dets »hovedformål« eller »tyngde-

punkt« at forbedre konkurrencevilkårene for titandioxidindustrien. Det udgør derfor en foranstaltning, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, jf. artikel 100 A, og burde derfor have været udstedt med hjemmel i denne bemyndigelsesbestemmelse.

- 8 Kommissionen har nærmere anført, at det fremgår af ordlyden af artikel 100 A og 130 S, at miljøbeskyttelseskravene er en integrerende del af den harmonisering, der skal gennemføres med hjemmel i artikel 100 A. Heraf følger, at artikel 100 A, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, er en *lex specialis* i forhold til artikel 130 S, der ikke i sig selv er bestemt til at tjene virkeliggørelsen af dette formål.
- 9 Rådet har anført, at artikel 130 S er rette hjemmel for direktiv 89/428. Rådet erkender, at direktivet ligeledes tilsigter at harmonisere konkurrencevilkårene for den pågældende industrisektor og derfor også fremmer det indre markeds oprettelse og funktion, men er dog af den opfattelse, at den anfægtede retsakts »tyngdepunkt« består i at bringe forureningen fra affald fra titandioxidfremstillingen til ophør. Et sådant formål er omfattet af de i artikel 130 R opregnede formål, som skal forfølges med foranstaltninger truffet i medfør af artikel 130 S.
- 10 Det bemærkes indledningsvis, at inden for rammerne af kompetencefordelingen i Fællesskabet kan en institutions valg af hjemmel for en retsakt ikke foretages alene på grundlag af dens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve (jf. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11). Sådanne forhold omfatter bl.a. retsakters formål og indhold.
- 11 Hvad angår det forfulgte formål, anføres det i artikel 1 i direktiv 89/428, at det tilsigter, dels at harmonisere programmer for nedbringelse af forurening fra affald fra eksisterende anlæg inden for titandioxidindustrien med henblik på at bringe denne til ophør, dels at forbedre konkurrencevilkårene for den nævnte sektor. Direktivet forfølger således det dobbelte formål at beskytte miljøet og forbedre konkurrencevilkårene.

- 12 Hvad angår indholdet af direktiv 89/428, forbyder dette eller foreskriver nedbringelse af — inden for præcise værdigrænser — udledning af affald fra eksisterende industrianlæg inden for nævnte sektor, idet det ligeledes fastsætter frister for iværksættelsen af de forskellige bestemmelser. Ved således at pålægge forpligtelser vedrørende behandlingen af affald fra titandioxidfremstillingen kan direktivet både nedbringe forureningen og tilvejebringe mere ensartede produktions- og derfor også konkurrencevilkår, idet de nationale bestemmelser om behandling af affald, som direktivet har til formål at harmonisere, har indvirkning på produktionsomkostningerne for titandioxidindustrien.
- 13 Det følger heraf, at direktivet både med hensyn til formål og indhold, således som de fremgår af dets ordlyd, på uadskillelig måde vedrører både miljøbeskyttelse og fjernelse af uligheder i konkurrencevilkårene.
- 14 Traktatens artikel 130 S bestemmer, at Rådet træffer afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes af Fællesskabet på miljøområdet. Traktatens artikel 100 A, stk. 1, omhandler Rådets vedtagelse af foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Ifølge Traktatens artikel 8 A, stk. 2, indebærer dette marked »et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital«. Ifølge Traktatens artikel 2 og 3 forudsætter dette marked konkurrencevilkår, der ikke er fordrejede.
- 15 Ved iværksættelsen af de grundlæggende friheder, der er opregnet i artikel 8 A, nødvendiggør forskellene mellem medlemsstaternes retsordener, at der træffes harmoniseringsforanstaltninger på områder, hvor der er risiko for, at disse forskelle kan skabe eller opretholde fordrejede konkurrencevilkår. Af denne grund bemyndiger artikel 100 A Fællesskabet til efter den heri fastlagte procedure at vedtage foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.

- 16 Det følger heraf, at det pågældende direktiv, når henses til dets formål og indhold, både har karakter af en miljøforanstaltning efter Traktatens artikel 130 S og en harmoniseringsforanstaltning, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, jf. Traktatens artikel 100 A.
- 17 Domstolen har ved dom af 27. september 1988 (sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 11), fastslået, at i det omfang en institutions kompetence hviler på to bestemmelser i Traktaten, skal institutionen anvende begge disse bestemmelser som hjemmel, når den udsteder retsakter på området. Denne praksis kan imidlertid ikke finde anvendelse i denne sag.
- 18 Det forholder sig herved således, at den ene af de nævnte bemyndigelsesbestemmelser, nemlig artikel 100 A, foreskriver anvendelse af den samarbejdsprocedure, der er fastsat i Traktatens artikel 149, stk. 2, mens den anden bestemmelse, nemlig artikel 130 S, foreskriver, at Rådet skal træffe afgørelse med enstemmighed efter en simpel høring af Europa-Parlamentet. I et sådant tilfælde vil en dobbelt hjemmel gøre samarbejdsproceduren indholdsløs.
- 19 Det bemærkes, at i henhold til samarbejdsproceduren træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, når det vedtager ændringer til sin fælles holdning, der er fremsat af Europa-Parlamentet og gentaget af Kommissionen i dens genbehandlede forslag, mens Rådet skal opnå enstemmighed, hvis det vil træffe afgørelse, efter at Europa-Parlamentet har forkastet dets fælles holdning, eller når det vil ændre Kommissionens genbehandlede forslag. Dette grundlæggende element i samarbejdsproceduren ville blive overflødiggjort, såfremt Rådet, på grund af den samtidige henvisning til artikel 100 A og artikel 130 S, under alle omstændigheder var forpligtet til at træffe afgørelse med enstemmighed.
- 20 Selve formålet med samarbejdsproceduren, som er at styrke Europa-Parlamentets deltagelse i Fællesskabets lovgivningsproces, ville således blive bragt i fare. Domstolen har imidlertid udtalt i dommene af 29. oktober 1980 (sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33; sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 34), at denne deltagelse på fællesskabsniveau er en afspejling af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken.

- 21 Heraf følger, at det i denne sag er udelukket at anvende den dobbelte hjemmel i artikel 100 A og artikel 130 S, og at det derfor er nødvendigt at afgøre hvilken af de to bestemmelser, der er rette hjemmel.
- 22 Det bemærkes herved for det første, at ifølge Traktatens artikel 130 R, stk. 2, andet punktum, er »kravene med hensyn til miljøbeskyttelse... en vigtig bestanddel af Fællesskabets politik på andre områder«. Dette princip indebærer, at en fællesskabsforanstaltning ikke kan henhøre under bestemmelserne i artikel 130 S alene på grund af den omstændighed, at den også forfølger miljøbeskyttelsesformål.
- 23 Det bemærkes dernæst, således som Domstolen har udtalt i dommene af 18. marts 1980 (sag 91/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1099, præmis 8, og sag 92/79, Sml. s. 1115, præmis 8), at de bestemmelser, som er nødvendige af miljømæssige hensyn, kan skade de virksomheder, som de gælder for, samt at konkurrencen kan blive mærkbart fordrejet, såfremt medlemsstaternes lovgivning herom ikke tilnærmes. Det følger heraf, at en foranstaltning, der tilsigter at harmonisere nationale bestemmelser om produktionsvilkårene inden for en bestemt industrisektor med henblik på at fjerne konkurrencefordrejninger inden for denne sektor, kan bidrage til oprettelsen af det indre marked, og derfor henhører under anvendelsesområdet for artikel 100 A, hvilken bestemmelse særlig er tilpasset formålene med tilvejebringelsen af det indre marked.
- 24 Det bemærkes endelig, at artikel 100 A, stk. 3, forpligter Kommissionen til at anvende et højt beskyttelsesniveau, navnlig for så vidt angår miljøbeskyttelse, når den fremsætter forslag til foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Denne bestemmelse angiver således udtrykkeligt, at de miljøbeskyttelsesformål, der er omhandlet i artikel 130 R, effektivt kan forfølges ved hjælp af harmoniseringsforanstaltninger truffet med hjemmel i artikel 100 A.
- 25 Det fremgår af de foregående betragtninger, at det anfægtede direktiv burde have været udstedt med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 100 A og derfor bør annulleres.

## Sagens omkostninger

- 26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges sagens omkostninger, herunder intervenientens.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

### DOMSTOLEN

- 1) Rådets direktiv 89/428/EØF af 21. juni 1989 om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør annulleres.
- 2) Rådet betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1991.

J.-G. Giraud  
Justitssekretær

O. Due  
Præsident